

TIRMA LINA PÉREZ ESCUREDO

Entrevista a Félix Ruiz Sánchez, coordinador del
Presupuesto Participativo de São Paulo (Brasil)

Presupuesto Participativo para una nueva cultura democrática

Tirma Lina Pérez
Escuredo es
Especialista en
Información
Internacional y
Países del Sur

El Premio Hábitat que la ONU concedió en 1996 a la ciudad brasileña de Porto Alegre, difundió el Presupuesto Participativo como un modelo de gestión democrática válido para cualquier ciudad del mundo. Brasil, de la mano de los gobiernos municipales del PT, ha sido el país pionero en implantar el modelo, y este es el tercer año que el ayuntamiento de São Paulo, con 10.000 millones de habitantes, negocia con los ciudadanos el destino de una parte del gasto público. El coordinador de los Presupuestos Participativos de São Paulo, Félix Sánchez, concedió esta entrevista a su paso por Madrid para responder, bajo la convicción política de que "otro mundo es posible", a muchas de las cuestiones que la democracia participativa está despertando en Europa.

Pregunta: Democracia radical, democracia directa, democracia real ¿En qué medida el modelo del Presupuesto Participativo se ajusta a estas definiciones?

Respuesta: El modelo del Presupuesto Participativo es una experiencia de radicalización de la democracia porque significa materializar el principio de la democracia como gobierno del pueblo y como fiscal privilegiado de la acción de los gobernantes. Experiencias como el Presupuesto Participativo descansan en esa dimensión popular y republicana de la democracia.

P: En pocas palabras, ¿cómo funciona el Presupuesto Participativo?

R: Es un mecanismo de decisión sobre la asignación de recursos presupuestarios basado en la decisión de los pobladores de la ciudad. Para su realización se establece un proceso de reuniones deliberativas en las cuales los vecinos escogen sus demandas y eligen sus delegados. Tiene otro aspecto, igualmente importante, que es el control ciudadano de la ejecución presupuestaria.

P: ¿Complementa o amenaza el principio tradicional de la democracia representativa? ¿Y qué corrige de ella?

R: Lo complementa más que lo amenaza. Hoy en día, el sentimiento de desaliento de la gente con la democracia tradicional es muy patente. Es una conquista fundamental pero es muy limitada. Herramientas de democracia participativa pueden ayudar a dar un nuevo contenido a las democracias realmente existentes. Son eficaces correctivos a los límites y a los defectos de la democracia representativa. La historia de Brasil siempre estuvo marcada por los vicios del clientelismo y del patrimonialismo, donde lo municipal se asociaba a lo poco importante y a la reproducción de los esquemas de poder.

P: ¿Cuáles son los referentes teóricos y los modelos sociales más recientes que inspiraron la implantación en Porto Alegre, en 1989, de los Presupuestos Participativos?

R: A mi manera de ver fueron varias las influencias que se sumaron. Sobre los referentes teóricos, los Presupuestos Participativos se basan en las tradiciones republicanas de la democracia occidental y en pensadores como Rousseau y su concepto de la soberanía popular. En cuanto a los modelos sociales, la experiencia de organización de la sociedad civil en asociaciones, sindicatos, movimientos sociales, fue uno de los fundamentos del surgimiento del Presupuesto Participativo. También había un componente más programático que venía del propio Partido de los Trabajadores (PT) y de sus sectores de izquierda, que defendían propuestas de tipo comunitario (como también ocurrió en Europa en los años setenta), es decir, organizar la sociedad como una democracia de base apoyada en los locales de trabajo y de vecindad.

P: A pesar de su integración en los marcos de la democracia representativa, ¿no supone un cuestionamiento de principios básicos de la democracia liberal? ¿Qué puede significar el Presupuesto Participativo a largo plazo?

R: Hacer presupuestos participativos llamando a la población a involucrarse y a decidir lo que es mejor, tiende a crear muchas tensiones con las instituciones vigentes. En cierto modo, significa el reconocimiento de nuevos derechos, la renovación del marco institucional dado. Históricamente, siempre fueron así los procesos de ampliación de los derechos y, a largo plazo, creo que los presupuestos participativos pueden funcionar como aceleradores de renovación y de construcción de una nueva cultura democrática.

P: Hasta el momento, las experiencias de Presupuesto Participativo se restringen mayoritariamente a los municipios. ¿Cómo se plantea el debate sobre su implantación a nivel de todo el Estado?

R: Yo, personalmente, soy un adepto del Presupuesto Participativo Nacional. Creo que no existen trabas tecnológicas ni burocráticas para implantar mecanismos de deliberación ciudadana sobre opciones de inversión y de costeo de las políticas públicas. Bastaría con que el gobierno estableciera un rol de programas y acciones que definiera como prioritarias para someterlas a la decisión popular. Podría hacer eso de forma articulada con ciudades y gobiernos subestatales. Creo que el Gobierno de "Lula" no concluirá su mandato sin haber implantado el Presupuesto Participativo Nacional.

P: Después de 14 años de la experiencia de Porto Alegre y de tres años en São Paulo, ¿qué resultados se han obtenido en términos de inclusión social o de redistribución de la renta?

R: El balance de la implantación en Brasil del Presupuesto Participativo es reducido, porque tendríamos que trabajar con estadísticas a más largo plazo. Pero, sin duda, los Presupuestos Participativos son mecanismos de redistribución emparentados con las mejores tradiciones del Estado de Bienestar. En el caso de Porto Alegre, hay estudios que permiten definir el Presupuesto Participativo como un recurso para distribuir mejor la renta entre la población.

P: ¿Cuáles son las prioridades del gasto público que diseñaron los ciudadanos de São Paulo?

R: El primer año, las áreas fueron educación y salud; el segundo año, eligieron una tercera área que fue la mejora de barrios. El problema es que la capacidad de inversión que tiene la municipalidad es pequeña. Ésta supone el 5%, a pesar de haber hecho una reforma fiscal.

P: En ese caso, la capacidad real de decisión ciudadana sobre el gasto público es muy limitada...

R: Sí, es limitada. La capacidad de inversión participativa de São Paulo es del 5% o 6% como máximo. Porto Alegre llegó a producir propuestas de presupuesto que llegaron, a comienzos de los años noventa, al 14% de la inversión total. Este porcentaje ha ido descendiendo y hoy Porto Alegre está alrededor del 10%.

P: ¿Y hay expectativas de que se pueda aumentar el presupuesto, de que la democracia entendida tal y como la plantean los Presupuestos Participativos sea efectiva y completa?

R: Por eso yo sostengo que la adopción del Presupuesto Participativo en esferas más elevadas que el municipio, como los gobiernos regionales e incluso el gobierno federal, es muy importante, porque la capacidad de gasto que tienen es mayor. En São Paulo, con diez millones de habitantes, ponemos en discusión toda la política pública de educación y salud. Eso ya supone prácticamente el 70% u 80% de toda la inversión que la municipalidad podría hacer.

P: ¿Lo que los ciudadanos deciden en las asambleas es vinculante?

R: Lo que es vinculante es lo que decide el Consejo del Presupuesto Participativo, formado por los delegados elegidos en las asambleas. El Consejo tiene por

referencia aquello que fue votado, y la propuesta presupuestaria se trabaja a partir de todas las demandas que salen de las asambleas.

P: ¿Qué papel juega el poder municipal en el proceso?

R: El ayuntamiento de São Paulo organizó 400 asambleas el año pasado. Fueron prácticamente 1000 o 2000 propuestas, evaluadas, analizadas, discutidas y negociadas entre el Consejo y el Gobierno para determinar su viabilidad técnica y económica. La propuesta final es llevada por el Consejo ante la Cámara municipal. Primero se vota y después se ejecuta, completando de esta forma el ciclo institucional.

P: ¿ Son ejecutadas todas las propuestas?

R: Ahí es donde se pone a prueba la coherencia y la capacidad de los gobiernos comprometidos con la democracia participativa. Es, sin duda, la prueba que torna legítimo el proceso. El ayuntamiento de Porto Alegre, después de 13 años de experiencia, consigue ejecutar cada año el 87% de lo estipulado por el Presupuesto Participativo.

P: Respecto a la participación real: ¿cuánta gente se implica en el proceso de elaboración del presupuesto?

R: El primer año se implicaron 33.000 personas, el segundo año 55.000 y este año vamos camino de alcanzar los 100.000 participantes en el proceso. São Paulo tiene 6.000.000 de electores, lo que significa que el primer año participaron en las asambleas el 0,5% de los electores, el segundo año casi un 1% y el tercero tal vez lleguemos a un 1,5% o 2%.

P: ¿Cómo valoran la participación?

R: Nuestra evaluación es muy positiva. Las experiencias de presupuesto participativo congregan a un segmento de la población que se involucra en los asuntos públicos. No es la inmensa mayoría de los ciudadanos, pero en el Primer Mundo ni siquiera hay ejemplos de introducción de mecanismos semi-directos de participación, como plebiscitos o referendos.

P: ¿Cuál es el peso de los militantes y de la burocracia del partido del gobierno en el proceso?

R: Los militantes del PT no llegan a representar ni el 10% de los participantes en las asambleas.

P: ¿Qué sectores sociales participan en las asambleas?

R: En el caso de São Paulo, Porto Alegre y otras experiencias, participa el pueblo en general y principalmente los que sufren discriminaciones étnicas o raciales. Y sobre todo las mujeres. Hacer que gente común, sencilla, que no tiene una vivencia ni una práctica política, pueda ser sujeto de un proceso de decisión, es un cambio cultural, político y de mentalidad.

P: ¿Existen mecanismos de inclusión en el proceso de aquellas minorías o sectores sociales más discriminados?

R: Hay mecanismos que nosotros estamos implantando que trabajan activamente con la representación prioritaria de esos sectores socialmente discriminados: negros, mujeres, discapacitados, minorías sexuales, etc. Es decir, si un delegado se elige en asamblea con veinte votantes, un delegado de estos grupos puede elegirse con sólo cinco votos, y, en el caso de la población indígena, las personas sin hogar y los discapacitados, cada participante puede transformarse automáticamente en un delegado.

P: Es una política del multiculturalismo americano, de discriminación positiva.

R: Sí, y yo creo que es el aspecto más progresista que tiene la tradición política contemporánea de las democracias.

P: En una sociedad no acostumbrada a tomar decisiones colectivas, es difícil que la gente se implique y participe. ¿Cómo se consigue la dinamización de la sociedad?

R: En São Paulo vamos a implantar este año una iniciativa en la que tenemos mucha confianza –que otras alcaldías de América Latina y de Brasil ya están experimentando– que es el Presupuesto Participativo de la infancia. Se trata de hacer un ejercicio de educación ciudadana desde la escuela e involucrando a toda la comunidad escolar.

P: Una de las críticas que recibe el Presupuesto Participativo al exigir esa ciudadanía activa, es que discrimina a aquellos que no se implican en la toma de decisiones colectivas, perdiendo poder de decisión.

R: Yo no diría que pierden poder de decisión, es que no lo ejercen. Esa es una discusión importante que tiene que ver con el funcionamiento del sistema democrático. La democracia tiene que ser un sistema de gobierno que dé condiciones a todos los que quieran ejercer sus derechos. Y la democracia representativa que se ejerce cada cierto tiempo es un mecanismo de sustitución. Lo que la democracia participativa hace es permitir, a quienes quieran, tener un control más permanente y más activo de la vida política.

P: Otra crítica bastante activa contra este modelo, que parte tanto de la derecha como de la izquierda, tiene que ver con la cuestión tributaria. La sociedad no es consultada para decidir si subir o bajar la carga fiscal, qué productos grabar o de dónde sacar los impuestos. Por eso, se dice que los Presupuestos Participativos son muy incompletos, pues se discute sobre un presupuesto ya asignado.

R: Sí, yo creo que ese es un límite que tienen los modelos de Presupuesto Participativo. Pero nosotros tenemos una expresión que es que “no se puede matar al potrillo en el vientre de la madre”. ¿Es mejor que el Presupuesto Participativo no exista? Sí se concibe, hay que hacerlo mejorar como modelo. Es una propuesta que está abierta a cambios, y yo creo que la idea de incorporar una fiscalidad participativa es un desafío, es un nuevo horizonte. Yo creo que el Presupuesto Participativo no es, de ninguna forma, la construcción de un modelo de

sociedad alternativa al capitalismo. Es un mecanismo que dentro del capitalismo permite a la gente ejercer mejor sus derechos de ciudadanía. Todavía hay que avanzar.

P: ¿Qué expectativas de implantación del modelo ve en Europa?

R: Hay un impulso muy fuerte de difusión del modelo que viene de Europa y de otros países de América Latina. Lo pudimos constatar en el Foro Social Mundial, donde este tema ha sido incorporado por prácticamente todo el Foro Social como una buena idea de gobierno ciudadano. El desarrollo de esta experiencia va a fortalecerse mucho en la medida en que también haya un cambio de sentido en la política de los gobiernos de los Estados.

P: Hasta el momento, las experiencias de aplicación efectiva del sistema en Europa se suelen circunscribir a pequeños municipios gobernados por partidos políticos minoritarios. Aunque también hay aproximaciones en grandes ciudades como París, Londres o Barcelona. ¿Cree que hay un riesgo de que no pase de ser un proyecto municipal de partidos minoritarios que deciden arriesgarse porque no tienen responsabilidades directas de gobierno?

R: La experiencia de Brasil, que es un país de dimensión continental, es un buen parámetro en este sentido. Se ha conseguido que los mecanismos de gestión participativa no se vean como algo "exótico". Y que la gente vea al PT y a la izquierda en general como una alternativa frente a toda la política tradicional. Yo diría, hablando para los europeos y para la gente que está buscando ese camino y que todavía lo hace a través de pequeñas experiencias y partidos minoritarios, que "no hay mal que dure cien años". Atendiendo al Foro Social Mundial, hay que tender a la convergencia de los sectores que están buscando una alternativa a este régimen neoliberal.

P: ¿Cree que este modelo puede ser más difícil de implantar en sociedades como la europea, de fuerte clase media y Estado del Bienestar muy consolidados? ¿Puede suponer esto una dificultad para la participación de los ciudadanos?

R: No sé cómo se plantea eso más concretamente en sociedades como la europea, pero ésta ya se ha igualado bastante a las sociedades del Tercer Mundo, por lo menos en el caso de Brasil. También aquí ha habido un proceso muy importante de pérdida de derechos, fruto del desempleo masivo, de la bancarrota del Estado Providencia. Hay un camino de convergencia pues el capitalismo, desafortunadamente, no garantiza hoy el bienestar para la inmensa mayoría de la gente, y eso se ve en Europa a través del proceso de inmigración masiva al que se está enfrentando. Las puertas de Europa están siendo golpeadas por la gente del Tercer Mundo, que está trayendo una nueva dimensión de la vida, de las necesidades y de las exigencias de derechos.

P: ¿No es una clave fundamental para el éxito y futuro del modelo que se implique a las clases medias?

R: Las clases medias son muy importantes, pero la fuerza fundamental del Presupuesto Participativo está en que consigue involucrar a la gente pobre.

P: Pero, no a las clases medias.

R: ¡Es que las clases medias no necesitan del Estado! Sí, ese es un problema que los europeos tendrán que discutir, pero creo que en el caso de Europa hay una masa de indocumentados, de personas que están al margen de la ciudadanía regular, sin derechos reconocidos, y esa gente es la que tiene que ser el objeto y la gran base del proyecto común del Presupuesto Participativo.

P: ¿El PT mantiene contactos con algún foro o red internacional de estudio o difusión de la democracia participativa?

R: El ayuntamiento de São Paulo es miembro del Observatorio de la Democracia Participativa que funciona en Barcelona dentro del marco del proyecto UR-BAL de cooperación entre ayuntamientos de Europa y América Latina. Estamos discutiendo, en el marco de nuevas iniciativas lideradas por Porto Alegre bajo patrocinio de Naciones Unidas, la implantación de un observatorio internacional sobre políticas participativas. Veremos también si el próximo Foro Social Mundial, que se celebra en la India, continúa empuñando la bandera del Presupuesto Participativo y se produce la diseminación de esta experiencia también en Asia y en África.

P: ¿Cómo está el debate interno en el PT entre reformistas y rupturistas (llamados con sorna *chiítas*)?

R: En la tradición del PT nunca se había pensado trabajar desde la visión de quien está en el gobierno. Es un nuevo capítulo que el PT va a tener que procesar. Pero el programa del PT trabaja con la idea de un proceso de combinación de reformas y rupturas. Es imposible pensar que en una sociedad tan desigual como la brasileña se pueda producir un cambio sin que haya transformaciones profundas en la sociedad y en el Estado.

P: Teniendo en cuenta las simpatías que hay en el PT hacia Castro y Chávez, ¿cuál es su opinión de lo que está pasando con la disidencia cubana?

R: Tenemos que luchar y defender la democracia en Cuba, pero, al mismo tiempo, en la tradición del PT, si hacemos una condena del Gobierno cubano por su posición en relación a la disidencia y la ausencia de pluripartidismo, tampoco podemos olvidar el boicot y el embargo económico que EEUU practica contra Cuba.

P: ¿Pero no cree que su partido debería concentrar sus esfuerzos, incluso como objetivo ideológico, en luchar enconadamente por la democracia en Cuba? Si no, ¿su política no quedaría desacreditada?

R: Esa lucha por la democracia es tan importante en Cuba como en toda América Latina e incluso en EEUU, una potencia imperialista que asesina a millones de personas, como ha hecho en Afganistán y en Irak.